Nations Unies S/2004/140



Conseil de sécurité

Distr. générale
23 février 2004
Français
Original: anglais

Lettre datée du 23 février 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Suite à une demande du Conseil de gouvernement iraquien et de l'Autorité provisoire de la Coalition, j'ai dépêché une mission exploratoire en Iraq du 6 au 13 février 2004. La mission était dirigée par mon Conseiller spécial, M. Lakhdar Brahimi.

J'ai le plaisir de vous faire tenir ci-joint copie du rapport sur les conclusions et recommandations de la mission, que je fais totalement miennes (voir annexe).

Le mandat de la mission était le suivant :

- Évaluer la faisabilité de la tenue d'élections au scrutin direct avant le 30 juin 2004;
- Déterminer les délais et conditions nécessaires pour tenir des élections crédibles conformes aux principes et pratiques de l'Organisation des Nations Unies;
- Déterminer s'il y avait, pour représenter la volonté du peuple iraquien dans le délai fixé dans l'Accord du 15 novembre, d'autres options qui soient acceptables pour toutes les parties et qui garantissent un mécanisme transparent et largement ouvert.

J'estime que l'envoi de la mission exploratoire a facilité l'émergence parmi les Iraquiens d'un large accord sur la nécessité d'élections nationales au scrutin direct, qui devront être préparées et se dérouler dans des conditions optimales au plan technique, au plan de la sécurité et au plan politique. Un certain nombre de questions importantes restent toutefois en suspens, dont le choix d'un mécanisme transitoire qui bénéficierait du plus large appui parmi tous les secteurs de la société iraquienne et les modalités d'application d'un tel mécanisme.

Il est clair qu'il reste encore à faire pour régler toutes les questions d'une façon qui serve au mieux les intérêts du peuple iraquien. J'espère que nous pourrons nous appuyer sur ce qui a été fait jusqu'à présent pour chercher de nouveau avec les Iraquiens la meilleure façon de progresser. L'Organisation des Nations Unies demeure fermement résolue à aider le peuple iraquien à achever le processus de relèvement et de démocratisation.

04-24601 (F) 220204 230204

Le rapport de la mission exploratoire n'appelle pas de commentaires. Je voudrais toutefois saisir cette occasion pour souligner une fois de plus qu'un préalable au succès de l'Organisation des Nations Unies en Iraq est l'appui clair et dénué de toute ambiguïté d'un Conseil de sécurité uni et l'établissement d'un environnement sûr. La restitution de leur souveraineté aux Iraquiens offre au Conseil l'occasion de rechercher un tel consensus sur les deux aspects.

(*Signé*) Kofi A. **Annan**

Annexe

La transition politique en Iraq : Rapport de la mission exploratoire

Table des matières

		Paragraphes	Page
I.	Introduction	1–6	4
II.	La situation actuelle en Iraq	7–10	5
III.	L'Accord du 15 novembre et le processus de transition politique	11–20	6
IV.	Principales observations	21–29	8
V.	Le processus électoral	30–40	10
VI.	Conclusion	41–49	12
VII.	Recommandations	50	14
Appendices			
I.	Composition de la mission exploratoire		16
II.	Rapport technique		17

I. Introduction

1. Le Secrétaire général a dépêché une mission exploratoire en Iraq pour la période allant du 6 au 13 février 2004. Cette initiative faisait suite aux entretiens qu'il avait eus à New York le 19 janvier 2004 avec le Conseil de gouvernement et l'Autorité provisoire de la Coalition, et répondait à l'attente des deux parties ainsi que de nombreuses organisations et personnalités iraquiennes, au nombre desquelles l'Ayatollah Ali Sistani, personnalité religieuse chiite influente.

2. La mission était dirigée par Lakhdar Brahimi, Secrétaire général adjoint qui exerce les fonctions de Conseiller spécial auprès du Secrétaire général, et se composait de sept membres, dont des spécialistes des questions électorales du Département des affaires politiques (voir appendice I).

3. Lors de leur séjour en Iraq, les membres de la mission ont rencontré de très nombreux Iraquiens : dirigeants politiques (aussi bien ceux représentés au Conseil de gouvernement que ceux qui sont actuellement en marge du processus politique), responsables religieux, chefs de clan, membres d'organisations non gouvernementales, d'associations féminines, d'organismes professionnels, et d'organismes de défense des droits de l'homme, et universitaires. Ils se sont également entretenus avec les membres du Conseil de gouvernement, M. Paul Bremer, Administrateur de l'Autorité provisoire de la Coalition, et Sir Jeremy Greenstock, Représentant spécial du Royaume-Uni pour l'Iraq. À Amman, les membres de la mission ont rencontré Ross Mountain, le Représentant spécial du Secrétaire général par intérim, et quelques membres de son équipe. Une délégation des Nations Unies, composée de Lakhdar Brahimi, Ross Mountain et Jamal Benomar, a également assisté à la réunion des ministres des affaires étrangères des pays voisins de l'Iraq (Koweït, 14 et 15 février 2004).

4. Les membres de la mission exploratoire de l'ONU sont reconnaissants à tous les Iraquiens pour l'accueil chaleureux qu'ils leur ont réservé et leur empressement à les rencontrer et à discuter les idées et options avancées pour aider leur pays à trouver sa voie. Ils remercient également le Conseil de gouvernement et l'Autorité provisoire de la Coalition de leur hospitalité et de l'appui qu'ils leur ont apporté (transport, hébergement et sécurité).

5. L'insécurité n'a pas permis à la mission de se déplacer hors de Bagdad autant qu'elle l'aurait souhaité. En fait, même dans la capitale, prendre contact avec des Iraquiens et parvenir à les rencontrer n'a pas toujours été facile à cause encore de l'insécurité. Les membres de la mission ont cependant pu se faire une idée de ce que pensaient un grand nombre d'Iraquiens. La composante technique de la mission a eu des échanges approfondis avec des groupes d'experts et d'universitaires iraquiens et des membres de partis politiques qui avaient fait des recherches sur la possibilité d'organiser des élections dans les circonstance actuelles.

6. Ces larges consultations ont permis à la mission de mieux cerner la situation politique et l'évolution politique qui a résulté du débat sur le gouvernement de transition et de se forger une opinion sur certains points qu'elle avait pour tâche d'examiner. D'un bout à l'autre du spectre politique et social, les interlocuteurs de la mission ont été presque unanimes à estimer que l'Organisation des Nations Unies devait faciliter le processus de transition en apportant au besoin une aide technique et en favorisant la réalisation d'un consensus sur les divers points examinés.

II. La situation actuelle en Iraq

7. Les deux attentats meurtriers perpétrés contre la police et les forces de sécurité iraquiennes pendant le séjour de la mission montrent si besoin est que la rébellion continue de menacer la sécurité de tous les iraquiens. On sait peu de choses des responsables de ces attentats, mais ils semblent résolus à faire échec à toute tentative d'édification d'un Iraq stable et pacifique. Il n'empêche que nous commençons à assister à un tout début d'activité des partis politiques qui infléchit la dynamique des élites politiques et des groupements communautaires. À l'évidence, les questions de sécurité sont inextricablement liées à l'évolution politique.

8. De nombreux signes indiquent que la classe politique à tendance à se morceler. Le sectarisme gagne du terrain et les relations intercommunautaires révèlent une polarisation politique de plus en plus intense, cependant que n'interviennent dans le processus politique qu'un petit nombre de personnages plus ou moins crédibles. Ces rivalités parmi les élites se déroulent sur fond de chômage massif, notamment parmi les jeunes hommes, qui constituent un groupe très important. De nombreux interlocuteurs ont également évoqué la montée du désenchantement et de la colère. Il n'en demeure pas moins que l'ampleur des enjeux fait de l'Iraq un pays dynamique où les idées et les discussions politiques foisonnent. Des Iraquiens ont soumis à la mission de nombreuses propositions et idées, depuis le rétablissement de la monarchie pour sortir de la crise jusqu'à la mise en place d'un gouvernement de transition composé de technocrates aux pouvoirs limités, en passant par la tenue d'une conférence des chefs de clan en vue de constituer un gouvernement et l'organisation d'une convention nationale ou d'une table ronde afin d'aider les principales parties prenantes à se mettre d'accord.

9. Par ailleurs, l'importance historique de la situation actuelle est profondément ressentie. Parmi les Sunnites et dans les élites laïques, certains ont le sentiment qu'ils assistent à une rupture décisive de l'équilibre des pouvoirs, et qu'ils se retrouveront perdants dans les nouveaux arrangements politiques. De nombreux Chiites ont le souci d'éviter que ne se reproduise la situation de 1922, année qui pour eux a marqué leur éloignement du pouvoir et le début des persécutions. Ils sont déterminés à redresser la barre et à garantir l'émancipation politique de leur communauté. D'autres, parmi les populations kurdes, sachant que leur situation s'est grandement améliorée depuis le début des années 1980 et après la première guerre du Golfe, craignent que les nouveaux arrangements ne remettent en cause cet acquis. Les groupes minoritaires, quant à eux, estiment qu'un système majoritaire ne pourrait que les desservir considérablement, tandis que les associations de femmes redoutent que les acquis qu'elles doivent aux régimes laïques ne soient remis en question par un régime dominé par des partis à composante religieuse. Par exemple, le Conseil de gouvernement a décidé en décembre d'abroger le Code civil et de donner aux autorités religieuses ses compétences en matière de droit de la famille. Bien que cette décision n'ait pour le moment pas acquis force de loi, les femmes y voient un mauvais présage.

10. Cette mouvance suscite des attentes, mais aussi des craintes, des tensions et de la méfiance. Il y a lieu d'espérer que les différents courants politiques donneront naissance à un consensus sur un nouveau système de gouvernance ouvert à tous, qui satisfera ceux qui aspirent à l'émancipation politique et à une place dans la vie publique, mais qui protégera aussi les droits des minorités et autres groupes au sein d'une entité nationale en évitant les dangers du règne de la majorité. Toutefois, à

moins que les parties prenantes – Iraquiens et non-Iraquiens – ne se préoccupent sans tarder de régler ensemble les questions les plus pressantes, notamment celles touchant la sécurité, les tensions existantes pourraient attiser les dissensions civiles et la violence. Tous doivent s'employer à prévenir l'escalade de la violence intercommunautaire et à favoriser le retour de la confiance, et la poursuite de la coopération, travail laborieux et de longue haleine.

III. L'Accord du 15 novembre et le processus de transition politique

11. L'Iraq est à la croisée des chemins sur le plan politique. Le 15 novembre 2003, l'Autorité provisoire de la Coalition et le Conseil de gouvernement ont signé un accord relatif au processus politique afin d'accélérer le transfert de souveraineté de l'Autorité provisoire de la Coalition à une administration iraquienne, qui doit avoir lieu à la fin de juin 2004 au plus tard. Les incidences politiques de cet accord ont motivé l'envoi de la mission exploratoire de l'Organisation des Nations Unies en Iraq.

12. L'Accord du 15 novembre énonce les conditions de la dissolution de l'Autorité provisoire de la Coalition et de l'entrée en fonctions d'une assemblée de transition et d'un gouvernement provisoire. Toutefois, des personnalités iraquiennes, dont de nombreux membres du Conseil de gouvernement, et un certain nombre de groupes politiques et religieux se sont déclarés opposés à l'élection des membres de l'assemblée de transition par des collège électoraux. Nombreux sont ceux qui, comme l'Ayatollah Sistani, se sont fermement prononcés pour un mode de scrutin direct et ont soutenu qu'il était possible d'organiser des élections suffisamment crédibles avant le 30 juin 2004.

13. Bien que de nombreux Iraquiens aient contesté la légitimité et la légalité de l'Accord du 15 novembre, il convient de noter que la plupart des Iraquiens consultés par la mission ont souligné que celui-ci répondait aux attentes du peuple iraquien, pour autant qu'il prévoyait une transition rapide vers la mise en place d'un gouvernement provisoire, le rétablissement de la souveraineté de l'Iraq et la dissolution de l'Autorité provisoire de la Coalition. De vives réserves ont été exprimées au sujet de certaines dispositions de l'Accord, mais le débat a surtout porté sur la question des élections, laquelle a suscité de graves tensions qu'il convient de dissiper si l'on veut qu'une concertation fructueuse soit consacrée aux autres points très importants encore en suspens.

14. Il s'agit notamment de définir sur quoi portera la Loi fondamentale en cours d'élaboration; de préciser quelles institutions seront en place pendant la période intérimaire; de décider quel système fédératif adopter, et à quelle échéance; de déterminer quels devraient être les pouvoirs du gouvernement provisoire après le 30 juin 2004; de préciser quelles seront les relations entre l'assemblée nationale prévue par l'Accord et l'assemblée constituante qui sera élue en mars 2005; enfin, de savoir quel sera le statut des forces de la Coalition après le 30 juin 2004. Ces questions, et bien d'autres, ne pourront être convenablement traitées qu'une fois une décision prise sur les élections.

15. Il reste que l'Accord entre dans certains détails, et dicte certaines des principales dispositions de la Loi fondamentale, engageant le futur législateur. En

particulier, le Conseil de gouvernement doit rédiger la Loi fondamentale en « concertation étroite » avec l'Autorité provisoire de la Coalition. Selon l'Accord du 15 novembre, la Loi fondamentale définira « le champ d'action et la structure du gouvernement de transition dans un Iraq souverain » et prévoira que les dispositions sur lesquelles le Conseil de gouvernement et l'Autorité provisoire de la Coalition se seront mis d'accord « ne pourront pas être amendées ». Elle définira également « les organes de la structure nationale », « la façon dont seront choisis les représentants servant dans ces organes » et « les critères applicables aux candidats », parmi lesquels pourront figurer des membres du Conseil de gouvernement. En fait, c'est un projet de constitution provisoire qui doit être rédigé et approuvé par le Conseil de gouvernement, en accord avec l'Autorité provisoire de la Coalition. Certains Iraquiens estiment que le Conseil de gouvernement ayant le pouvoir de déterminer la structure des organes politiques nationaux, ses membres ne sauraient, sans conflit d'intérêts, fixer les règles de leur propre appartenance aux institutions futures.

16. Par ailleurs, l'accord prévoit un État fédéral, traite de la séparation et de l'étendue des pouvoirs des entités centrale et décentralisées, prévoit une déclaration des droits visant aussi le corps législatif, ainsi qu'un système de contrôle judiciaire, et une date d'expiration. Or, ni le peuple iraquien ni des représentants élus par lui n'ont pu débattre de ces questions ni se prononcer à leur sujet. D'après l'Accord, la Loi fondamentale est censée fixer les échéances, mais certaines dates butoirs sont déjà spécifiées dans l'Accord. Ainsi, la Loi fondamentale doit en principe être approuvée avant le 28 février 2004, les élections à l'assemblée de transition sont censées se dérouler d'ici au 31 mai 2004 et l'assemblée doit prendre ses fonctions le 30 juin 2004 au plus tard, en même temps que sera dissoute l'Autorité provisoire de la Coalition, l'élection de l'assemblée constituante devra avoir lieu au plus tard le 15 mars 2005, et la date limite pour les élections en vue de la constitution d'un gouvernement national est le 31 décembre 2005.

17. L'Accord comprend également une partie relative à des arrangements de sécurité dont la nature n'est pas spécifiée et qui confèrent « une grande latitude » aux forces de la Coalition pour le maintien de l'ordre. Qui plus est, il prévoit que le futur gouvernement provisoire devra respecter des accords – dont la nature est encore inconnue – qui auront été conclus entre l'Autorité provisoire de la Coalition et le Conseil de gouvernement. De nombreux Iraquiens avec lesquels les membres de la mission se sont entretenus ont souligné que seul un gouvernement de transition légitime ou un gouvernement constitué à l'issue d'élections serait habilité à conclure des accords bilatéraux de sécurité avec la Coalition et estimé que toute autre option ne serait pas légitime et donnerait l'impression que la conclusion des accords de sécurité manquait de transparence et éludait la question des responsabilités.

18. Une bonne partie de l'Accord est consacrée à l'assemblée nationale de transition, organe législatif auquel serait transférée la souveraineté de l'Iraq. Pour ce qui est du gouvernement provisoire, l'assemblée nationale est censée élire les membres de l'exécutif et nommer les ministres. L'Accord est muet sur le mode de désignation du chef de l'exécutif et sur les fonctions qui seront dévolues à ce dernier. Les membres de l'assemblée nationale de transition ne seraient pas élus au suffrage direct, mais par un collège électoral où les gouvernorats seraient représentés sur la base du pourcentage de la population qui y réside. La sélection des candidats au collège électoral serait organisée et approuvée par des comités composés de représentants nommés par le Conseil de gouvernement et les conseils provinciaux et locaux.

19. Les Iraquiens opposés à ce plan font valoir que les conseils provinciaux et locaux ont tous été créés et sont tous soutenus par l'appareil militaire de la Coalition et que même si le Conseil de gouvernement est censé être dissous, ses membres n'en seraient pas moins éligibles à l'assemblée de transition, alors même qu'ils auraient arrêté les modalités des élections. De nombreux interlocuteurs iraquiens ont également appelé l'attention de la mission sur le fait que l'Accord prévoit l'entrée en fonctions de deux assemblées d'ici au mois de mars 2005 – une assemblée législative nationale de transition dont les membres auront été « sélectionnés » et une assemblée constitutionnelle dont les membres auront été élus – toutes deux fonctionnant en parallèle, ce qui risque de susciter des dissensions politiques.

20. On se souviendra que l'impasse politique actuelle a pour origine la controverse soulevée en juin 2003 par l'annonce que la constitution de l'Iraq serait rédigée par une convention constituante dont les membres auraient été choisis par l'Autorité provisoire de la Coalition, ce qui a amené l'Ayatollah Sistani à lancer une « fatwa » pour obtenir qu'une assemblée constituante élue soit chargée de rédiger la constitution du pays.

IV. Principales observations

21. Comme mentionné plus haut, l'on se trouve dans l'impasse sur la question du choix entre un mode de scrutin direct et le système de collèges électoraux prévu par l'Accord. À la fin des longs entretiens qu'a eus la mission, tant au niveau politique qu'au niveau technique, le consensus qui émergeait en Iraq était qu'il serait extrêmement difficile, et peut-être même dangereux, de chercher à organiser des élections générales avant le 30 juin 2004. Il y avait aussi consensus sur le fait que le système de collèges électoraux, tel qu'actuellement conçu, ne pouvait être une option viable. L'Autorité provisoire de la Coalition elle-même admet qu'il ne serait guère faisable de chercher à appliquer ce système, qui est totalement étranger aux Iraquiens. D'autres options doivent être trouvées, mais cela ne peut être fait que par les Iraquiens eux-mêmes à travers le dialogue et la recherche d'un consensus.

22. Il va sans dire que personne ne conteste l'importance des élections. Premièrement, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est un droit fondamental. Il est proclamé et garanti par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et il est reconnu dans de nombreux autres traités et de nombreuses autres déclarations. Les pays et les peuples du monde entier savent que des élections libres et équitables sont un jalon essentiel dans le processus de démocratisation et un important moyen de donner au peuple, qui est le fondement du pouvoir gouvernemental lui-même, la possibilité d'exprimer sa volonté.

23. Deuxièmement, tous les Iraquiens s'accordent à estimer que la tenue d'élections est une étape importante sur le long chemin devant mener à la mise en place d'un système de gouvernement démocratique reposant sur la prééminence du droit. Les élections en elles-mêmes ne constituent pas la démocratie. Elles ne sont pas une fin mais une étape – il est vrai essentielle – sur la voie d'un Iraq pacifique, stable et uni. De nombreux débats ont été consacrés à l'établissement d'une assemblée législative provisoire. En fait, nombre d'Iraquiens ont émis des doutes sur le fait qu'une assemblée législative soit nécessaire pour une brève période de transition. Ne serait-il pas plus simple et plus efficace de rechercher un consensus

sur la mise en place d'un gouvernement provisoire chargé d'expédier les affaires courantes, qui serait doté de pouvoirs clairement définis et limités en vue de préparer le pays pour des élections libres et équitables, de le gérer pendant la période de transition et d'accompagner le processus?

24. Comme indiqué dans le rapport technique détaillé figurant à l'appendice II au présent rapport, des élections ne pourront être tenues qu'environ huit mois au minimum après l'achèvement du cadre juridique. Si les travaux devaient débuter immédiatement et si le consensus politique nécessaire était obtenu assez rapidement, il serait possible de tenir des élections d'ici à la fin de l'année 2004. Dans ces conditions, serait-il nécessaire d'élire, deux ou trois mois plus tard, une assemblée constitutionnelle? La plupart des Iraquiens avec lesquels la mission s'est entretenue étaient convaincus qu'une seule assemblée pourrait très bien remplir à la fois les fonctions d'assemblée législative et d'assemblée constituante. Le délai fixé pour l'achèvement de la constitution ne s'en trouverait pas affecté.

25. De nombreux interlocuteurs ont déclaré qu'il fallait trouver de nouvelles idées débouchant sur un processus transitoire plus transparent et plus largement ouvert en vue de la mise en place d'un gouvernement provisoire d'union nationale. Dans ce contexte, de nombreux Iraquiens ont en outre souligné qu'il devrait s'agir d'un gouvernement largement représentatif, non fondé sur des quotas, et qu'idéalement il devrait être composé principalement de technocrates compétents.

26. De nombreuses autres idées ont été avancées. Il a notamment été suggéré de proroger le mandat du Conseil de gouvernement de sorte qu'il puisse servir de gouvernement intérimaire entre le 30 juin 2004 et les élections nationales, ou de porter le nombre de ses membres de 150 à 200 pour en faire un organe législatif transitoire qui élirait le gouvernement provisoire. Certains Iraquiens ont instamment prié l'Organisation des Nations Unies d'envisager sérieusement l'idée d'une conférence nationale, actuellement préconisée par des personnalités iraquiennes respectées. Ils estiment qu'en réunissant des représentants de toute la société iraquienne, une conférence nationale offrirait un moyen plus légitime d'établir un gouvernement transitoire. Ils ont reconnu qu'une telle formule ne serait pas pleinement démocratique, mais ont fait valoir qu'elle permettrait néanmoins une large participation. Des critères et un règlement intérieur concernant la participation devraient être établis. Mais, en règle générale, sont invités à participer à une conférence nationale tous les types de groupes politiques et sociaux, et une telle conférence fonctionne sur la base de la transparence démocratique. La conférence produirait une série de principes applicables pendant la période de transition (mais **non pas** une constitution) et rechercherait un accord sur un gouvernement provisoire d'unité nationale.

27. Pour d'autres interlocuteurs, une conférence nationale pourrait servir à modifier et approuver le projet de loi fondamentale. Suivant le règlement intérieur et le mode de fonctionnement retenus, elle pourrait, selon certains, être transformée ultérieurement en assemblée nationale provisoire. Un certain nombre d'Iraquiens ont émis l'avis que l'Organisation des Nations Unies pourrait faciliter le processus de réalisation d'un consensus débouchant sur un accord concernant une conférence nationale et pourrait ensuite convoquer la conférence.

28. D'autres étaient favorables à ce qu'une instance plus restreinte, telle qu'une table ronde, englobant les principaux groupes politiques, professionnels, religieux et autres représentant la société iraquienne dans toute sa diversité, soit chargée de

rechercher un consensus sur la mise en place d'une autorité à laquelle seraient confiées les affaires courantes et la gestion du processus de transition après le 30 juin 2004, l'accent devant être mis en particulier sur les processus électoral et constitutionnel. Selon ce point de vue, une table ronde pourrait élaborer des arrangements intérimaires crédibles permettant d'assurer la protection des droits de l'homme et le déroulement d'un processus d'élaboration de la constitution participatif.

29. De nombreux Iraquiens ont souligné que de nouvelles initiatives devaient être prises d'urgence pour rétablir la confiance, promouvoir l'ouverture et explorer de nouvelles options. D'autres Iraquiens ont affirmé qu'une autre façon de sortir de l'impasse serait que l'Organisation des Nations Unies, agissant en partenariat avec les Iraquiens, l'Autorité provisoire de la Coalition et les voisins de l'Iraq, aide les Iraquiens à parvenir à un consensus sur un cadre politique qui produirait une « feuille de route » pour le transfert du pouvoir et qu'elle aide à mettre en place un gouvernement transitoire pour faire aboutir la feuille de route.

V. Le processus électoral

30. Le processus électoral est analysé en détail dans l'analyse technique réalisée par les membres de la mission chargés de l'assistance électorale (voir appendice II).

31. Dans les démocraties avérées, il est facile d'estimer le calendrier d'un processus électoral puisque la plupart des cadres juridiques et institutionnels existent déjà. La machine étant en place et les règles du jeu étant bien définies et acceptées par toutes les parties prenantes, il suffit d'apporter un modeste appui pour affiner ce qui existe déjà avant d'entamer un processus électoral assorti de délais assez précis.

32. En revanche, dans les situations de transition, le processus électoral doit souvent partir de rien : il faut mettre en place tous les éléments requis pour permettre sa préparation et son déroulement. Le temps nécessaire pour satisfaire à ces préalables n'est pas toujours facile à évaluer, s'agissant en particulier de ceux impliquant un consensus politique. En conséquence, le calendrier pour l'organisation d'élections transitoires ne peut être approximativement évalué qu'à partir du moment où trois conditions importantes sont remplies : a) un cadre juridique est en place; b) un cadre institutionnel est en place; et c) les ressources voulues sont disponibles.

33. En Iraq, aucune de ces conditions n'existe et le désaccord est considérable sur la plupart des aspects fondamentaux. En fait, la mission a constaté que le débat était essentiellement axé sur les aspects opérationnels, tels que les listes d'électeurs, alors que le cadre juridique et politique et les conditions de sécurité sans lesquels des élections ne peuvent avoir lieu étaient négligés.

34. Un calendrier électoral dépend nécessairement des modalités choisies pour le scrutin : en cas de circonscription unique (nationale) et de représentation proportionnelle avec scrutin de liste, les élections pourront être organisées plus facilement (et plus rapidement) qu'en cas de scrutin majoritaire uninominal dans de nombreuses circonscriptions. La question d'un fichier électoral est sensible, et l'option choisie pour l'établissement de listes électorales crédibles aura une incidence sur la longueur du processus.

35. Pour ce qui est de l'établissement de listes électorales crédibles, un certain nombre d'options différentes peuvent être essayées. Dans le passé, les listes électorales en Iraq ont été établies à partir du recensement de la population. Cette option ne peut être retenue car on estime que, pour procéder à un recensement complet, il faudrait jusqu'à cinq ans, y compris le temps de préparation. En outre, l'affectation aux sections de vote pose dans cette formule de sérieux problèmes. Deux autres options sont disponibles : mener une opération d'inscription des électeurs sur les listes électorales (probablement la meilleure option) ou établir les listes à partir de bases de données existantes (telles que la base de données pour la distribution des cartes de rationnement). Néanmoins, il importe de noter que, dans ces deux cas, et en particulier dans le dernier, une période de validation est indispensable – c'est-à-dire une période au cours de laquelle les données initiales sont rendues publiques et rectifiées si nécessaire.

36. Comme on l'a mentionné, on peut procéder à une estimation générale sur la base de l'expérience acquise et des tâches qu'implique normalement l'élection d'un organe représentatif. Les étapes nécessaires à la préparation du processus comprendraient notamment la définition de toutes les procédures électorales et l'élaboration des manuels de procédure voulus; l'enregistrement des partis politiques et/ou des candidats; la réglementation du financement des partis politiques; la réglementation de la campagne électorale; l'accréditation d'observateurs électoraux; la réalisation de campagnes d'information du public et d'éducation de l'électorat; l'acquisition du matériel électoral et la constitution de lots (pour les diverses opérations électorales); le découpage des circonscriptions, la détermination de l'emplacement des bureaux de vote et la répartition des électeurs entre les bureaux; et enfin la préparation logistique du scrutin, du dépouillement des votes et de l'établissement des résultats. De plus, s'il devait être décidé de permettre l'inscription et le vote des Iraquiens de l'étranger, il faudrait déterminer le cadre réglementaire et établir un plan opérationnel pour le vote à l'étranger.

37. Dans des pays se trouvant dans les mêmes conditions et présentant les mêmes caractéristiques que l'Iraq, on peut dire que le temps minimum nécessaire pour préparer des élections transitoires crédibles serait au moins huit mois à partir du moment où les trois conditions susmentionnées sont réunies, c'est-à-dire une fois que les accords politiques ont été transformés en un cadre juridique, que les bases d'un organe chargé d'administrer le processus électoral ont été jetées, et que les ressources nécessaires ont été mises à disposition. Si l'on prévoit la tenue d'élections d'ici à janvier 2005, il faudrait que les accords de base qui formeraient la trame de la loi électorale soient réalisés d'ici à mai 2004.

38. Une amélioration de la sécurité est une condition préalable au déroulement d'élections libres et équitables en Iraq. L'insécurité pourrait entraîner de graves troubles qui entraveraient l'administration du processus électoral, empêcheraient de tenir le calendrier établi et compromettraient en général la crédibilité du processus. Il est tout aussi important d'avoir un environnement qui permette le respect des droits civils et politiques des candidats, des parties et des électeurs, qui assure la liberté de la campagne électorale et le libre choix, et qui garantisse la liberté d'expression, d'opinion, d'information, de réunion, de mouvement et d'association pendant les élections. Même si les périodes de transition ne sont pas toujours les plus propices à des élections crédibles, des conditions minimales devraient être assurées pour faire en sorte que le processus soit couronné de succès et que ses résultats soient acceptés par toutes les parties. La sécurité est donc une condition

essentielle pour assurer la légitimité du processus. Les conditions actuelles – qui font que la peur et l'anxiété sont généralisées dans la population – représentent un obstacle considérable au succès d'élections. L'existence de milices (en particulier si elles sont liées à des mouvements politiques) pourrait aussi être une source de coercition et d'intimidation qui compromettrait la crédibilité politique de l'opération.

39. Il importe que la campagne électorale et les élections elles-mêmes soient surveillées par des observateurs indépendants. Les règles applicables aux médias et les efforts de la part de la communauté internationale pour offrir des informations impartiales pourraient revêtir une importance cruciale. De plus, ces premières élections offriront l'occasion d'un apprentissage de la démocratie, des groupements locaux pouvant être formés pour surveiller les médias et les opérations de vote.

40. Il est courant de penser que les élections enclenchent un processus irréversible de démocratisation et qu'après des élections démocratiques, il est difficile de revenir à un régime autoritaire. On pense aussi souvent que les dirigeants qui bénéficient de la chute d'un régime autoritaire bénéficient également par la suite de la consolidation de la démocratie. Ces deux hypothèses sont inexactes. Des élections qui ne sont pas convenablement préparées et qui sont tenues sans que les meilleures conditions possibles soient réunies débouchent souvent sur des démocraties de pure façade et sur une radicalisation politique; elles rendent plus difficile un compromis entre les parties prenantes et la constitution d'une coalition. Ceci est particulièrement vrai dans les situations où les institutions normalement associées à un État de droit sont faibles et incapables de gérer le débat et le conflit politiques.

VI. Conclusion

41. L'Iraq doit mener à bien une transition difficile, consistant à endiguer la contestation politique en lui offrant des moyens d'expression s'inscrivant dans un cadre institutionnel. Cette transition implique que des décisions soient prises sur les limites et les pratiques du nouveau système politique, les droits et obligations des citoyens et le mode de représentation de la volonté populaire, afin que puisse se dégager un consensus sur l'avenir de l'État et que soit garanti le respect des principes universels, notamment ceux touchant les droits de l'homme et la démocratie.

42. L'héritage de 30 années de despotisme, l'absence des fondements mêmes de l'état de droit, une économie en ruine, un territoire dévasté, des institutions publiques elles aussi en ruine, une volonté de réconciliation politique vacillante et des dissensions entre certaines fractions de la population iraquienne : tels sont les redoutables défis que l'Iraq doit aujourd'hui relever. Il souffre des maux classiques des pays qui n'ont pas vu s'épanouir la gouvernance démocratique : la pauvreté, le défaut quasi total d'expérience de la démocratie, et une tradition qui faisait de l'oppression et de la violence le moyen privilégié de maintenir la stabilité. Nous devons être réalistes quant aux perspectives de changement et au rythme des réformes; il faut ménager le temps nécessaire pour qu'une vaste concertation aboutisse à un consensus sur un certain nombre de questions difficiles. Il est indispensable qu'une large concertation puisse avoir lieu sans précipitation. Toutefois, la mission a constaté avec satisfaction qu'après des dizaines d'années de régime autoritaire, les Iraquiens sont extrêmement désireux d'entamer un nouveau

chapitre de leur histoire et de trouver à leurs problèmes des solutions politiques à l'issue de concertations visant le consensus. L'emploi très fréquent du terme « tawafuq » (c'est-à-dire recherche du consensus) lors des consultations que nous avons eues nous paraît significatif.

43. D'énormes obstacles devront être surmontés pour engager un processus politique légitime qui aboutira à la mise en place d'un gouvernement démocratique élu. Le rétablissement de la sécurité sur tout le territoire du pays, le rétablissement de la confiance parmi les Iraquiens, la rédaction d'une constitution, la réalisation d'un consensus entre les différentes factions iraquiennes sont autant de problèmes incontournables. L'Organisation des Nations Unies s'y heurtera lorsqu'elle assumera le « rôle crucial » que le peuple iraquien et la communauté internationale affirment vouloir lui confier. La légitimité internationale de l'Organisation des Nations Unies ne suffira pas à garantir le succès du processus. Celui-ci dépendra, dans une très large mesure, du rôle que joueront les Iraquiens et de leur volonté de composer dans l'intérêt de la nation iraquienne plutôt que pour servir des intérêts partisans ou personnels. Celui-ci dépendra aussi pour beaucoup du mandat que le Conseil de sécurité aura assigné à l'Organisation, de ce que celle-ci pourra faire effectivement et de la manière dont son action sera perçue par les Iraquiens, les pays de la région et la communauté internationale, et bien entendu de la manière dont elle s'acquittera de sa tâche.

44. Les Iraquiens sont profondément convaincus que plus tôt un gouvernement iraquien sera mis en place, mieux ce sera, car le peuple iraquien retrouvera ainsi sa dignité et le contrôle de sa destinée. Ils ne veulent donc aucun retard dans le rétablissement de la souveraineté iraquienne. Pratiquement tous les Iraquiens avec lesquels la mission s'est entretenue ont souligné que le 30 juin 2004 était une date butoir qui devait être respectée.

45. Cela dit, ils reconnaissaient se trouver face à un très grave dilemme. Que ce soit au sein ou à l'extérieur du Conseil de gouvernement, les Iraquiens semblaient s'accorder à penser qu'idéalement la souveraineté iraquienne devait être transférée à un gouvernement démocratiquement élu. Mais nombre d'entre eux reconnaissaient les risques, mis en lumière par notre mission, associés à des élections qui seraient tenues prématurément; de l'avis de la mission, il faudra au moins huit mois pour préparer des élections crédibles en Iraq une fois qu'un accord aura été réalisé sur le cadre juridique.

46. Il n'est donc pas possible de maintenir la date butoir du 30 juin 2004 si l'on veut faire en sorte que la souveraineté soit transférée dès le départ à un gouvernement démocratiquement élu.

47. Dans ce contexte, le consensus qui semble émerger est qu'un gouvernement provisoire devra être constitué d'ici au 30 juin 2004 par le biais d'un mécanisme autre que des élections au suffrage direct. Bien qu'il puisse en théorie, être l'un de ces mécanismes, le système de collèges électoraux envisagé dans l'Accord du 15 novembre ne semble pas bénéficier chez les Iraquiens d'un appui suffisant pour être encore une option viable. Il faudra travailler à la réalisation d'un consensus sur un autre mécanisme, en s'appuyant sur les discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent.

48. Quelque soit le mécanisme finalement retenu pour la formation d'un gouvernement provisoire, il doit être bien entendu que celui-ci ne sera appelé à

gouverner que pendant une courte période et devra céder la place, dès que possible, à un véritable gouvernement démocratiquement élu. Pour que ce gouvernement au plein sens du terme puisse être mis en place le plus rapidement possible, il faut que les préparatifs des élections soient engagés dès à présent, en commençant par la recherche d'un véritable accord sur le cadre juridique dans lequel elles se dérouleront.

49. C'est en dernier ressort au peuple iraquien qu'il appartient de trancher ces questions et d'appliquer les décisions prises. Il est plus que capable de le faire. L'Organisation des Nations Unies est disposée à jouer un second rôle – en aidant à faciliter le consensus politique ainsi qu'en offrant des conseils techniques concernant les élections – si le peuple iraquien le demande, si le Conseil de sécurité lui donne pour mandat de jouer ce rôle, et si des dispositions appropriées sont prises pour assurer la sécurité de notre personnel.

VII. Recommandations

50. Les recommandations du présent rapport sont les suivantes :

1. Comme il est indiqué plus haut, il y a en Iraq un consensus sur la nécessité d'organiser des élections, considérées comme une étape indispensable sur la voie de la démocratisation et de la reconstruction. Personne ne doute de l'importance de la tenue d'élections. La formule du collège électoral telle qu'elle est actuellement envisagée n'est pas jugée viable et ne saurait remplacer des élections.

2. Il est impossible d'organiser des élections crédibles d'ici au 30 juin 2004. D'importants préparatifs sont en effet indispensables. Les élections doivent être bien préparées et doivent se dérouler dans les meilleures conditions possibles. Des entretiens qu'a eus la mission, tant politiques que techniques, il ressort que les préparatifs prendront au moins huit mois **après** la mise en place du cadre juridique et institutionnel requis.

3. Cela implique que les parties prenantes iraquiennes se mettent d'accord sur le cadre juridique des élections le plus rapidement possible afin que puissent commencer les préparatifs des diverses opérations que comporte le processus électoral.

4. La mission s'est entendu dire qu'un accord politique sur le cadre juridique pourrait intervenir d'ici à mai 2004. En pareil cas, et sous réserve que les autres conditions soient remplies, des élections pourraient avoir lieu à la fin de 2004 ou au début de 2005. Dès la conclusion des accords de base, une date précise devrait être fixée pour le scrutin, compte tenu des astreintes de temps indiquées plus haut, et devrait être officiellement annoncée.

5. Afin que puisse commencer immédiatement le travail qui doit aboutir à la mise en oeuvre d'un processus électoral bien organisé et pour permettre que le scrutin ait lieu à une date aussi rapprochée que possible, l'Organisation des Nations Unies recommande la création immédiate d'une commission électorale iraquienne autonome et indépendante. La commission électorale devra être dotée des ressources financières et humaines dont elle aura besoin pour entreprendre sans retard la planification et la préparation du processus.

6. De nombreux Iraquiens sont déjà acquis à l'idée d'une assemblée unique, dont les membres seraient élus à la fin de 2004 ou au début de 2005 et qui, d'une part, serait chargée de rédiger la future constitution du pays et, d'autre part, jouerait le rôle d'organe législatif principal. Cette formule présente de nombreux avantages, y compris du point de vue des coûts.

7. Il y a aussi consensus parmi les Iraquiens sur le maintien au 30 juin 2004 de la date limite fixée pour le transfert de souveraineté à un gouvernement provisoire, et toutes les parties devraient coopérer pour que ce délai puisse être respecté.

8. Étant donné le moment envisagé pour les élections, les Iraquiens (aussi bien les membres du Conseil de gouvernement que ceux qui ne sont pas associés au processus politique) et l'Autorité provisoire de la Coalition auront l'occasion et le temps d'approfondir leur dialogue sur la nature de l'entité au profit de laquelle s'opérera le transfert de souveraineté prévu d'ici au 30 juin 2004.

9. L'Organisation des Nations Unies est disposée à prêter son concours pour aider les Iraquiens à se mettre d'accord sur les pouvoirs, la structure, la composition et le mode de désignation de cette entité gouvernementale provisoire.

10. L'Organisation des Nations Unies est aussi disposée à fournir des services consultatifs et une assistance technique afin d'aider les Iraquiens à définir un cadre juridique pour les élections et à concevoir et mettre en oeuvre les divers éléments du processus électoral.

11. La sécurité revêt une importance capitale aussi bien pour le succès de ce processus que pour la participation de l'Organisation des Nations Unies. Les pourparlers en cours avec le Conseil de gouvernement et l'Autorité provisoire de la Coalition doivent s'intensifier de sorte que les arrangements préalables à l'expansion des activités de l'Organisation des Nations Unies en Iraq puissent être finalisés.

Appendice I

Composition de la mission exploratoire

S. E. M. Lakhdar Brahimi
Conseiller spécial du Secrétaire général

Ahmad Fawzi
Porte-parole du Conseiller spécial du Secrétaire général

Carina Perelli
Directrice, Division de l'assistance électorale
Département des affaires politiques

Jamal Benomar
Conseiller spécial
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Carlos Valenzuela
Spécialiste (hors classe) des questions politiques
Division de l'assistance électorale
Département des affaires politiques

Sadiq Abu Nafissa
Spécialiste (hors classe) des questions politiques
Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq

Sean Dunne
Spécialiste des questions politiques
Division de l'assistance électorale
Département des affaires politiques

Appendice II

Rapport technique

I. Introduction

Rappel des faits

1. L'Accord du 15 novembre (ci-après dénommé « l'Accord »), signé par l'Autorité provisoire de la Coalition et le Conseil de gouvernement de l'Iraq, décrit succinctement un plan de transition en vue de l'établissement de la souveraineté en Iraq. Il contient des dispositions concernant un transfert des pouvoirs à un gouvernement provisoire, le 30 juin 2004, après l'élection d'une assemblée nationale de transition d'ici au 31 mai 2004. L'Accord demande que les membres de cette assemblée soient désignés par le biais d'un système de collèges électoraux régionaux.

2. Toutefois, à la suite de la signature et de l'annonce de l'Accord, de nombreux Iraquiens ont exprimé leur opposition au modèle des collèges électoraux, demandant que les membres de l'assemblée soient sélectionnés par le biais d'élections directes. L'opposition à ce système se fondait sur le fait qu'il était perçu comme pouvant faire l'objet de manipulations et que les membres de l'assemblée nationale n'auraient pas de légitimité représentative. D'autres Iraquiens par contre ont exprimé leur profonde méfiance à l'égard d'élections anticipées, affirmant que les conditions n'étaient pas réunies pour l'organisation d'un scrutin libre et régulier. Il en est résulté une impasse qui a compromis dans une très large mesure l'acceptabilité d'un gouvernement provisoire iraquien constitué conformément à l'approche définie dans l'Accord.

Mission exploratoire

3. Le Conseil de gouvernement de l'Iraq et l'Autorité provisoire de la Coalition ayant demandé une assistance pour sortir de l'impasse, le Secrétaire général a accepté de dépêcher une mission électorale exploratoire (ci-après dénommée « la mission »). La mission était chargée d'évaluer la possibilité de tenir des élections directes et de déterminer le calendrier et les conditions requises pour organiser des élections crédibles, conformément aux principes et pratiques des Nations Unies. Elle avait également pour mandat de déterminer s'il existait d'autres options, dans les délais fixés par l'Accord, qui seraient acceptables pour toutes les parties et garantiraient un mécanisme transparent et non sélectif reflétant la volonté du peuple iraquien.

4. La mission était dirigée par Lakhdar Brahimi, Conseiller spécial du Secrétaire général, et comprenait sept membres, dont la Directrice de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques et deux de ses spécialistes (hors classe) des opérations électorales. Elle a séjourné en Iraq du 7 au 16 février 2004. Pendant cette période, ses membres se sont entretenus avec un certain nombre d'interlocuteurs, en particulier des représentants politiques, religieux et sociaux, des universitaires et des experts iraquiens, ainsi qu'avec les représentants concernés de l'Autorité provisoire de la Coalition, des ministères et d'autres représentants étrangers.

Présentation du rapport

5. Si la question générale du transfert des pouvoirs en Iraq est d'ordre politique, l'examen et l'évaluation des diverses modalités devant régir un scrutin véritable et crédible sont soumises à des contraintes techniques. Le présent rapport technique représente la contribution de l'équipe technique au rapport général qui sera présenté par le Secrétaire général au Conseil de gouvernement de l'Iraq et à l'Autorité provisoire de la Coalition, exposant les conclusions et recommandations de la mission.

6. La section II du rapport technique examine en détail le modèle des collèges électoraux décrit dans l'Accord et les différentes options présentées en vue de sa révision. La section III analyse la possibilité d'organiser des élections directes avant la date butoir du 30 juin 2004 pour le transfert de pouvoirs prévu. Il ressort de l'évaluation finale concernant la section II et la section III qu'il est impossible d'exécuter l'une ou l'autre des deux modalités avec succès dans les délais impartis. Toutefois, l'équipe a noté qu'il existait un large accord sur la nécessité de tenir des élections, qui constituaient le meilleur moyen de garantir la représentation de tous les Iraquiens dans le nouveau gouvernement et d'assurer à celui-ci la légitimité requise. La section IV examine donc les conditions préalables à réunir pour l'organisation d'élections de transition crédibles et décrit les critères à satisfaire pour la détermination d'un calendrier approximatif concernant la préparation et le déroulement d'un tel processus.

II. Le modèle des collèges électoraux

A. Sélection des groupes régionaux

Le système des collèges électoraux, tel qu'il est présenté dans l'Accord du 15 novembre

7. L'Accord stipule que les membres de l'assemblée nationale de transition seront désignés par des collèges électoraux régionaux. Le plan résulte de la conviction qu'il était impossible d'organiser des élections directes avant le 30 juin 2004 et qu'il fallait faire en sorte que le premier gouvernement démocratique iraquien soit élu conformément à une nouvelle constitution élaborée par les Iraquiens. Le modèle proposé n'était pas non plus sans précédent dans la récente administration de l'Iraq. La proposition concernant les collèges électoraux s'inspirait de processus similaires appliqués au niveau de l'administration provinciale et locale et était donc considérée comme une approche dont les Iraquiens avaient quelque expérience. Dans ce contexte, la sélection des membres de l'assemblée nationale par ce système était considérée comme une option préférable à une désignation directe par le Conseil de gouvernement de l'Iraq.

8. Le modèle des collèges électoraux régionaux était conçu en quatre phases : a) désignation d'un comité d'organisation de 15 membres dans chacun des 18 gouvernorats, comme suit : cinq membres désignés par le Conseil de gouvernement de l'Iraq, cinq par le conseil provincial et cinq par les conseils locaux des cinq villes principales du gouvernorat; b) sollicitation de candidatures pour le collège électoral; c) sélection des membres de chaque collège par le comité d'organisation, par un vote à la supramajorité de 11/15 pour l'acceptation d'un candidat; et e) élection de

représentants à l'assemblée nationale de transition par chaque collège, utilisant le ratio d'un représentant pour 100 000 citoyens. Toutes les modalités du processus devaient être incluses dans la loi administrative provisoire (précédemment intitulée Loi fondamentale).

Évaluation du modèle des collèges électoraux

9. Le plan relatif à l'organisation d'élections indirectes a suscité l'opposition de nombreux secteurs de la société iraquienne à la suite de l'annonce de l'Accord. La mission peut attester la résistance exprimée par la plupart des personnes consultées lors de la mission en ce qui concerne le processus de sélection des membres de l'assemblée nationale de transition par le biais de collèges électoraux. De plus, il était clair que l'hypothèse initiale du recours au système des collèges au niveau local ne serait pas accepté au niveau national. Par ailleurs, les personnes qui ont exprimé leurs vues à la mission au sujet de ce modèle ont toutes souligné son manque de transparence et sa complexité qui, dans un contexte de méfiance généralisée, renforçaient l'impression générale d'une manipulation du processus. Fondamentalement, du fait de leur composition même, les comités d'organisation étaient considérés comme l'émanation de l'Autorité provisoire de la Coalition.

10. La perception du processus des collèges régionaux contrastait avec la politique explicite de l'Autorité provisoire de la Coalition, qui ne souhaitait pas jouer un rôle visible dans la sélection des groupes ou dans leur fonctionnement interne. Néanmoins, l'absence d'organes de supervision, en tant qu'instances de recours, pouvant renforcer la perception du processus comme étant équitable a créé une situation où l'Autorité provisoire de la Coalition a pu avoir été contrainte d'intervenir. Comme chaque comité d'organisation était libre d'établir un équilibre entre les différents groupes comme il l'entendait en fixant ses propres normes et critères de sélection, et compte tenu du fait que l'expression « différents groupes » n'était pas définie avec précision, les comités d'organisation pouvaient librement déterminer les groupes pertinents au sein de leur propre communauté. Ces organes pouvaient aussi subir des pressions de différentes élites en vue de leur inclusion dans la liste des différents groupes qui devaient être représentés. Cela a renforcé la crainte générale que les membres des conseils iraquiens (tant aux niveaux national que provincial) pouvaient exercer une influence excessive sur les comités d'organisation et l'utiliser pour exclure certains groupes et personnes.

11. Par ailleurs, aucune formule de représentation proportionnelle au niveau national ne peut être mise au point à partir de la base sans coordination. Une telle approche pourrait entraîner une surreprésentation des petits groupes et factions, une sous-représentation de ceux qui se définissent comme de simples citoyens, le renforcement de l'influence des groupes traditionalistes et extrémistes sur ceux qui sont plus modérés. Elle pourrait également conduire à la violence pendant le déroulement du processus, étant donné que ce seront les candidats les plus bruyants qui gagneront au niveau local, contribuant ainsi à déstabiliser le processus et renforçant l'idée que des décisions arbitraires sont prises.

Absence d'approche normalisée

12. Du point de vue de la procédure, le principal défaut du système des collèges électoraux réside dans le fait qu'il n'est pas normalisé, d'où une décentralisation et une fragmentation extrêmes. Il n'existe pas de définition précise des procédures à

utiliser; il n'y a donc pas de pratique uniforme au niveau national et l'interprétation et la poursuite des objectifs visés peuvent varier considérablement d'un gouvernorat à l'autre. De cette manière, rien ne garantit que le modèle sera appliqué de manière systématique et cohérente. Étant donné que le système repose sur la décentralisation totale des critères et sur la délégation de tous les pouvoirs de décision aux comités d'organisation dans les 18 gouvernorats, il semble inévitable en l'absence de critères et de cadre réglementaire communs, que le processus soit perçu comme étant arbitraire et opaque.

13. Le seul critère commun concernant les collèges régionaux prévus dans l'Accord était le nombre de représentants, dans la mesure où « ... chaque membre représente 100 000 citoyens, conformément au recensement général ». Cette disposition, en soi, posait également un problème car les chiffres du dernier recensement (1997) sont largement contestés. D'un point de vue politique, on peut compter que les élites locales, et par extension le comité d'organisation de chaque gouvernorat, encourageront une surestimation de leur population. Comme il est indiqué plus haut, il n'existait pas de procédure ou d'organe central pour statuer sur les litiges entre les divers comités d'organisation dans la « guerre des chiffres » qui en résulterait.

Modèle des collèges électoraux : évaluation finale

14. Compte tenu des nombreuses préoccupations exprimées concernant sa complexité et son caractère apparemment arbitraire, le modèle des collèges électoraux a suscité une telle opposition qu'il ne semble pas politiquement viable à ce stade. Il semble également que, sous sa forme actuelle, ce système ne soit plus applicable dans les délais fixés. Le calendrier est déjà très serré, laissant à peine assez de temps pour sa mise en oeuvre, ce qui exclut tout fait imprévu qui pourrait retarder le processus. La complexité des mécanismes de sélection aurait exigé que la préparation soit bien avancée au stade actuel. Les opérations de révision des collèges électoraux provinciaux ont montré qu'il s'agissait de processus qui demandent beaucoup de temps et sont souvent difficiles à gérer et à appliquer dans des délais très courts. Il en résulte que la sélection des membres d'une assemblée nationale de transition par le système des collèges électoraux n'est à ce stade viable ni politiquement ni techniquement.

B. Révisions du modèle des collèges électoraux

15. Afin d'améliorer ce système, de nombreuses modifications ont été envisagées. Ces révisions, qui allaient de l'introduction de modifications concernant le rôle et la composition des comités d'organisation à la promotion d'une participation élargie, visaient à régler certains des principaux problèmes de la proposition initiale, en particulier l'absence d'approche normalisée et le fait que le système est perçu comme non transparent et susceptible de manipulations.

16. Toutefois, les diverses « révisions » administratives envisagées pour le modèle des collèges électoraux, visant à le rendre plus représentatif et participatif, ne peuvent éliminer complètement les faiblesses inhérentes à cette formule. Elles compliqueraient nécessairement sa mise en oeuvre, le rendant moins transparent pour le public et exigeant du temps supplémentaire pour son application. Le seul moyen de rendre ce modèle nettement plus représentatif et participatif consisterait à

transformer le processus en un mécanisme d'élections indirectes, organisé par une structure administrative non partisane, avec des procédures normalisées définies au niveau national et appliquées dans l'ensemble du pays. Une restructuration aussi profonde du processus déboucherait sur un système électoral remplissant pratiquement toutes les conditions voulues, à part le suffrage universel. Dans les conditions actuelles, il est clair que le temps manque pour lancer une telle opération.

17. On soulignera que diverses options ont été avancées, en faveur de l'organisation d'élections partielles pour renforcer la légitimité et la crédibilité du système des collèges électoraux. Ces propositions ne constituent pas un système d'élections directes et exigent pratiquement autant de préparation sans présenter les avantages d'un scrutin au suffrage universel. Il est en outre impossible de les mettre en oeuvre compte tenu des délais fixés. Parmi les options proposées, on mentionnera : la tenue d'un référendum sur une liste de candidats au niveau des gouvernorats; l'organisation d'élections pour les délégués aux collèges électoraux; l'organisation d'élections directes à partir de listes de candidats; ou enfin la mise en oeuvre d'un système de hiérarchie des groupes électoraux, modèle électoral à trois niveaux à partir de la base pour la sélection des délégués régionaux.

18. Une autre catégorie de propositions est définie en tant que plans « hybrides », combinant les collèges électoraux et les élections directes. Un tel plan prévoyait par exemple l'organisation d'élections à Bagdad et dans d'autres zones urbaines et des collèges électoraux dans d'autres régions du pays; un autre prévoyait l'organisation d'élections dans les zones dites « sûres » (sud et nord du pays) et le recours à la formule des collèges électoraux dans les zones non sécurisées (principalement le triangle sunnite). Non seulement de telles options nuisent à la perception de l'unité nationale, mais elles réunissent aussi les inconvénients des deux modalités, sans régler les principaux problèmes. Elles ne permettent pas en particulier d'éliminer les principaux obstacles auxquels on se heurte dans la préparation et l'organisation d'élections directes, partant du principe que les préoccupations en matière de sécurité constituent le seul aspect à prendre en compte lorsqu'on décide si des élections anticipées sont viables ou non. En fait, comme il sera précisé ci-après, un certain nombre d'autres éléments doivent être pris en considération pour examiner la possibilité d'organiser une élection de transition, allant des accords politiques à des considérations techniques et opérationnelles.

19. En conclusion, il est manifeste qu'il n'existe pas d'option viable concernant une révision substantielle du modèle des collèges électoraux dans les délais fixés par l'Accord, d'une manière qui répondrait aux objections politiques suscitées par le modèle initial ou qui serait techniquement viable dans les délais proposés.

III. Tenue d'élections directes d'ici au 30 juin 2004

A. Élections ou désignation

20. On s'accorde généralement à penser que la tenue d'élections directes est le meilleur moyen d'élire une assemblée qui soit véritablement représentative et qui soit fondée à nommer un gouvernement iraquien. La précarité de la présente période de transition tient à la présence d'une puissance occupante et à l'héritage légué par le précédent régime, qui ne font que renforcer l'exigence d'une représentation transparente et sans exclusive. À cet égard, les Iraquiens ont manifesté leur souhait

de voir en place un gouvernement iraquien légitime et souverain dès que possible, et la tenue d'élections est le meilleur moyen de réaliser cet objectif.

21. Les interlocuteurs iraquiens de la mission se sont largement accordés à reconnaître que la tenue d'élections directes constituait en effet la meilleure source de légitimité pouvant être conférée à un organe représentatif; des divergences de vues se sont manifestées à propos du calendrier des élections. Tout particulièrement, la question était de savoir s'il était possible de tenir des élections avant l'échéance du 30 juin 2004. Les principaux partisans de cette option ont fait valoir que la tenue d'élections avant la date prévue pour le transfert des pouvoirs était non seulement souhaitable mais techniquement et administrativement réalisable. Un certain nombre de documents ont été présentés à la mission exploratoire des Nations Unies à l'appui de cette position.

22. Les opposants à la tenue d'élections anticipées estimaient pour leur part qu'une telle initiative risquait d'être un facteur de dissensions et de provoquer un conflit civil. Ils ont fait valoir par ailleurs que d'un point de vue administratif et technique, on n'avait tout simplement pas le temps d'organiser des élections crédibles avant le 30 juin 2004. Leurs arguments se fondent essentiellement sur trois considérations : l'absence d'une loi électorale, l'absence de listes électorales crédibles et une situation sécuritaire qui ne permet pas de tenir des élections libres et régulières.

Listes électorales

23. Les principaux partisans du principe d'élections anticipées ont fourni à la mission des explications précises en réponse aux préoccupations exprimées par les Iraquiens au sujet de la tenue d'élections d'ici au 30 juin 2004. Ces réponses ont été étayées par des documents, qu'un certain nombre d'universitaires et de fonctionnaires du Ministère du commerce ont présentés à la mission, dans lesquels ils ont examiné l'aspect technique des élections et proposé divers moyens d'établir une liste d'électeurs. Leurs propositions se fondaient sur l'utilisation, aux fins de l'établissement de listes électorales, de la base de données relative au ravitaillement de la population (cartes de rationnement) qui avait été établie dans le cadre du programme pétrole contre nourriture. Les électeurs iraquiens qui seraient habilités à voter ont été classés en trois catégories : a) les titulaires de cartes de rationnement dont le nom figure dans les bases de données gérées par le Ministère du commerce et par le Programme alimentaire mondial (en ce qui concerne les habitants des gouvernorats du nord); b) ceux qui vivent hors d'Iraq; et c) ceux qui ne possèdent pas de carte de rationnement et dont le nom ne figure pas dans la base de données. Les tenants de cette proposition envisageaient les formules suivantes pour chaque catégorie :

a) S'agissant du premier groupe (les Iraquiens inscrits au programme), ils estimaient que la base actuelle de données gérée par le Ministère du commerce contenait les noms de quelque 23,5 millions de personnes vivant dans le sud et le centre de l'Iraq. Par ailleurs, le Programme alimentaire mondial avait, selon eux, les dossiers de 3,5 millions de personnes figurant sur les registres des gouvernorats du nord. L'option proposée parlait de l'hypothèse qu'il était possible d'établir, à partir des informations figurant sur chaque registre, des listes électorales fiables pour les personnes âgées de 18 ans et plus (quelque 13 millions de personnes), même au niveau des petites divisions administratives, lesquelles pourraient faire fonction de

circonscriptions électorales. Le personnel du Ministère estimait que la fiabilité de cette base de données était très élevée, avec un taux d'erreur inférieur à 2 % dans les provinces du centre et du sud, et qu'un même degré de fiabilité pourrait également être obtenu dans les gouvernorats du nord. Le personnel du Ministère du commerce faisait en outre valoir qu'en utilisant des logiciels de gestion de bases de données spécialement conçus à cet effet, il serait en mesure de nettoyer les fichiers et d'en éliminer les inscriptions multiples aux niveaux provincial et national;

b) Dans le cas de la deuxième catégorie (Iraquiens vivant à l'étranger), il était proposé que l'établissement des listes électorales et les opérations de vote aient lieu à l'étranger. L'inscription des électeurs iraquiens dans des centres désignés seraient informatisée et les données seraient transmises au centre informatique du Ministère du commerce, où des contrôles seraient effectués pour empêcher les inscriptions multiples. Si ce système était appliqué, la période d'inscription ne devrait pas prendre plus d'un mois et les opérations ultérieures de contrôle visant à éliminer des inscriptions multiples dureraient deux semaines;

c) Enfin, pour la troisième catégorie (les Iraquiens non inscrits sur un registre), il était proposé de procéder à l'inscription des personnes exclues de la base de données. On estimait que l'opération prendrait un mois.

24. Le calendrier proposé pour l'établissement des listes électorales se situait aux alentours de deux mois, dont un mois pour les opérations d'inscription (à l'étranger et en Iraq même), deux semaines pour les contrôles finals visant à éviter les inscriptions multiples et deux semaines pour l'impression des listes. Le regroupement des différentes bases de données (cartes de rationnement, registres des gouvernorats du nord et nouvelles inscriptions) devrait pouvoir être mené à bien au cours de cette période. Ainsi donc, selon cette proposition, il serait parfaitement possible d'achever l'établissement des listes électorales avant l'échéance du 30 juin 2004.

Cadre juridique et institutionnel

25. Pour gagner du temps, les auteurs de la proposition préconisaient de reprendre une ancienne loi électorale, en la modifiant selon que de besoin. L'absence d'une réglementation concernant les partis politiques était également considérée comme un obstacle mineur, la formule proposée consistant à autoriser des « candidats individuels » (et non pas des partis politiques) à se présenter aux élections. Toutefois, au cours des discussions qui se sont tenues par la suite, il a été suggéré que la loi de 1960 sur les comités constituerait un cadre approprié pour le fonctionnement de partis politiques. Pour ce qui est de l'organe qui serait chargé de gérer les opérations électorales proprement dites, le plan propose la création de la structure hiérarchique suivante : a) un haut comité de supervision des élections (au niveau national); b) un comité principal dans chaque gouvernorat (18 comités); c) un comité d'organisation dans chaque district (104 comités); d) un sous-comité de village (285 comités); et e) des centres électoraux pour l'inscription sur les listes et pour les opérations de vote (30 000).

26. Selon la proposition, la composition des différents comités se conformerait aux critères établis par le haut comité, lequel serait responsable de la supervision des élections. Les comités seraient alors chargés de définir les responsabilités dans leur localité, et de sélectionner et former du personnel selon un plan approuvé par le haut comité en coopération avec les Ministères de la planification, du commerce et de

l'intérieur. Le centre électoral (ou bureau de vote) serait la plus petite unité administrative chargée d'organiser le scrutin, de compter les bulletins de vote et de transmettre les résultats à la structure hiérarchique. Toutes les activités d'organisation feraient l'objet sur place d'une supervision directe, compte tenu de la base pyramidale proposée pour la structure électorale institutionnelle. Enfin, l'Organisation des Nations Unies approuverait et superviserait le processus.

Sécurité

27. La proposition aborde également les questions de sécurité et décrit les mesures qui garantiraient un environnement sûr et les forces de sécurité requises pour assurer le succès des élections. L'argument avancé par les auteurs de la proposition est que la plupart des régions de l'Iraq sont sûres et que la sécurité pourrait être assurée partout ailleurs par l'instauration de mesures spécifiques le jour du scrutin en faisant appel aux forces de sécurité iraquiennes et à celles de la Coalition. Parmi les éléments susceptibles d'atténuer les inquiétudes sur ce point, les considérations ci-après sont mise en avant : a) les sentiments patriotiques de la plupart des Iraquiens qui considèrent les élections comme un moyen d'assurer l'indépendance nationale et d'obtenir le retrait des troupes étrangères; b) la présence de nouvelles forces de sécurité iraquiennes (armée, police, forces de défense civile et forces de sécurité sur place) dont la constitution et la formation ont débuté sous la supervision de la Coalition; c) la présence de plus de 160 000 membres des forces de la Coalition dans la plupart des provinces du pays; d) le fait qu'un certain nombre de forces et de mouvements politiques présents sur la scène politique ont un ancrage populaire; e) l'influence des tribus auxquelles il pourrait être fait appel pour maintenir la sécurité et assurer le succès des élections; et f) l'influence des personnalités religieuses et laïques.

28. Les auteurs de la proposition ont également souligné qu'il faudrait créer un haut comité chargé des questions de sécurité qui serait dirigé par un membre du Conseil de gouvernement de l'Iraq ou par le Ministre de l'intérieur. Le comité se composerait notamment de représentants de l'armée, de la police, des forces de défense civile, des forces chargées de la protection des institutions, de l'appareil de sécurité ou de la nouvelle structure chargée du renseignement, et le conseil des responsables de tribus, des personnalités religieuses ainsi que des dirigeants des mouvements et des forces politiques ou de leurs représentants. Par ailleurs, un comité chargé de la sécurité serait créé dans chaque centre électoral, et compterait des membres du conseil local, de la police, des imams, le ou les chefs de tribus dans la zone, des membres des associations de femmes et des notables de la région. Il est proposé de prendre un certain nombre de mesures spécifiques en vue du jour des élections, notamment la fermeture de toutes les frontières 72 heures avant le scrutin, la restriction des mouvements le jour du scrutin, etc. Est également évoquée la possibilité de tenir des élections partielles, de se concentrer sur les secteurs « plus sûrs » ou d'étaler le scrutin sur plusieurs jours plutôt que de tenir les élections le même jour dans tout le pays.

B. Évaluation : la question des listes électorales

29. L'une des questions les plus délicates et sensibles que pose l'organisation d'élections directes tient à la nécessité d'établir des listes électorales crédibles à jour. Il n'est donc pas surprenant que la proposition visant à justifier et la tenue

possible d'élections avant le 30 juin 2004 repose très largement sur le dispositif prévu pour constituer des listes électorales à temps pour des élections anticipées.

Constitution d'une base de données à partir du recensement et d'informations publiques

30. Traditionnellement, en Iraq, les listes électorales sont établies sur la base des résultats des recensements de la population. Le dernier recensement iraquien a été réalisé en 1997, mais sa crédibilité est entièrement compromise par le sentiment qu'il a été délibérément manipulé par l'ancien régime. En outre, d'importants mouvements de population se sont produits ces dernières années du fait des politiques de l'ancien régime et de la guerre. Il n'existe pas à l'heure actuelle de listes électorales établies à partir du recensement qui puissent être mises à jour en vue de la tenue d'élections directes dans le délai envisagé.

31. Comme l'échéance du 30 juin 2004 ne permet pas de mener à bien une réelle opération d'établissement de listes électorales, d'autres options ont été envisagées. La proposition consistant à utiliser la base de données sur les cartes de rationnement pour établir les listes électorales, présentée par un groupe d'universitaires et d'experts iraquiens, a fait l'objet d'un examen attentif. Toutefois, le système des cartes de rationnement n'est pas considéré par tous comme fiable, en particulier dans le sud du pays, où il a donné lieu à des abus de la part de l'ancien régime, qui s'en est servi pour traiter injustement certains groupes sociaux ou communautés. Par ailleurs, divers témoignages donnent fortement à craindre que ce système se prête à des fraudes. Le système de cartes de rationnement pourrait dans l'avenir servir de base à l'établissement de listes électorales, mais la mission a été d'avis qu'il n'était pas possible techniquement de mener à bien les opérations requises pour établir, nettoyer et vérifier les listes de façon crédible avant la date butoir du 30 juin 2004.

Élections sans liste électorale

32. Une autre option possible, qui n'a pas beaucoup retenu l'attention, consisterait à *ne pas* utiliser de liste électorale préétablie. Les listes électorales sont un instrument très utile de planification des élections, mais ne sont pas toujours indispensables. En fait, si les listes électorales risquent d'être imparfaites, il est recommandé d'organiser des élections sans liste électorale. Si l'on devait prévoir des élections d'ici à l'échéance du 30 juin 2004 prévue pour le transfert des pouvoirs, c'est cette option qui serait jugée préférable. Les Iraquiens remplissant les conditions requises pourraient voter n'importe où en Iraq, en produisant l'un des documents servant à établir la preuve de leur identité et de leur admissibilité à voter sans devoir être inscrits sur une liste électorale préalablement établie. Cette option offre la possibilité d'inscrire les électeurs à mesure qu'ils se présentent aux urnes, et permet par ailleurs de constituer une liste qui servira pour les contrôles a posteriori et pourrait aussi servir de base lors des élections futures. Toutefois, le déroulement du scrutin s'en trouverait fortement compliqué.

33. Si l'on optait pour la tenue d'une élection sans liste électorale, il faudrait alors avoir recours à certaines modalités électorales. Pour qu'une telle formule soit réalisable, il faudrait que les représentants de l'assemblée nationale de transition soient élus au titre d'une circonscription électorale unique, sur des listes présentées par les partis politiques. Il ressort des discussions avec les interlocuteurs politiques que cette formule ne semble pas réalisable. La viabilité politique d'un tel modèle est

donc très faible. En outre, la formule consistant à se passer de listes électorales susciterait vraisemblablement divers problèmes de crédibilité, dans la mesure où les Iraquiens ont l'habitude de listes électorales et considéreraient que des élections tenues dans ces conditions seraient « de moindre valeur ». Il semble donc à ce stade qu'une telle option ne soit ni réaliste ni concrètement réalisable pour l'élection d'un organe représentatif en Iraq.

C. Évaluation : autres considérations

34. Le principal aspect technique de la proposition concerne l'établissement des listes électorales. Il ne s'agit là toutefois que de l'une des étapes (encore que très importante) de la préparation des élections. Il faudra procéder à un certain nombre d'opérations supplémentaires pour préparer des élections crédibles. La proposition présentée par des universitaires et des fonctionnaires iraquiens aborde effectivement (bien que de façon marginale) d'autres aspects opérationnels de la préparation des élections : le mode de scrutin, la conception et l'impression des bulletins de vote, la répartition des électeurs entre les bureaux de vote et le coût estimatif du scrutin par électeur.

35. Toutefois, aucune de ces questions n'est traitée de façon satisfaisante. Avant qu'il soit possible d'établir un bulletin de vote, de nombreuses questions touchant les modalités des élections devront avoir été réglées. En fait, la mise au point des bulletins de vote dépendra des procédures internes qui auront été définies tenant compte des modalités de désignation des partis/des candidats. Le problème de la répartition des électeurs est également difficile à résoudre, et représente l'un des plus importants qui se posent à toute administration électorale. Pourtant, là encore, la question sera réglée en faisant appel au « bon sens » plutôt qu'à une méthode rigoureuse de répartition, ce qui suscitera vraisemblablement d'immenses difficultés le jour du scrutin. On a avancé le coût approximatif de 5 dollars des États-Unis par électeur, sans préciser sur quelle base reposait cette estimation. Toutefois, il semblerait que ce montant soit très largement sous-estimé, s'agissant d'un premier scrutin de transition qui requiert la mise en place d'infrastructures, le recrutement et la formation de personnel et la constitution d'une institution électorale entièrement nouvelle.

36. Plus fondamentalement, la proposition ne tient pas compte des étapes à respecter lors de la préparation des opérations si l'on veut que les élections soient crédibles : en effet, il est expressément mentionné que la plupart des opérations pourront être menées parallèlement, de manière à gagner du temps. Pour toutes ces raisons, malgré les propositions intéressantes qu'il contient, le document ne peut être considéré comme convaincant pour ce qui est de la faisabilité d'organiser des élections crédibles en Iraq avant le 30 juin 2004. En fait, compte tenu de l'expérience des Nations Unies et de l'analyse de la situation, il apparaît clairement que la tenue d'élections avant la date du 30 juin 2004 prévue pour le transfert des pouvoirs n'est pas une option viable. Pour qu'il soit possible de mettre en place un processus crédible concernant l'élection directe des membres d'un organe représentatif, il faudrait que la date de l'élection soit repoussée à une date ultérieure à la date butoir et que le processus réunisse un certain nombre de conditions touchant à la fois l'établissement de jalons fondamentaux quant à la marche à suivre (cadre légal et institutionnel) et la nature et les modalités de l'élection.

IV. Élections crédibles : conditions préalables et calendrier

A. Introduction

37. Toutes les parties prenantes, tant iraquiennes qu'internationales, sont en faveur du maintien au 30 juin 2004 de la date butoir fixée dans l'Accord pour le transfert de la souveraineté aux Iraquiens. Toutefois, ni la formule des collèges électoraux (même en tenant compte des différentes « révisions » proposées), ni celle des élections directes ne sont considérées comme des mécanismes viables permettant l'élection d'une assemblée nationale de transition avant cette date. Dans ce contexte, la solution qui paraît la meilleure consisterait à mettre en place un gouvernement intérimaire qui assurerait la transition jusqu'à ce que des élections puissent se tenir.

38. Dans un tel scénario, un gouvernement intérimaire doté d'un mandat limité serait constitué le 30 juin 2004. Compte tenu de la durée limitée du mandat de ce gouvernement, un calendrier précis devrait être fixé en vue de l'organisation d'élections dans les meilleurs délais. Le processus électoral ainsi enclenché déboucherait sur la mise en place d'une assemblée iraquienne élue par le peuple, qui serait chargée de rédiger une constitution et de légiférer pendant la période intérimaire.

39. Pour que ce plan aboutisse, il est essentiel que les modalités d'organisation des élections et le calendrier électoral soient définis au plus tôt. Il est donc de la plus haute importance de fixer dès que possible le délai minimum requis pour la tenue d'élections crédibles. Dans les démocraties établies, du fait de l'existence de cadres juridiques et institutionnels, il est facile d'évaluer la durée d'une opération électorale. De même, étant donné qu'il existe déjà une autorité électorale expérimentée, il suffit, avant d'appliquer le plan électoral, d'y apporter quelques changements mineurs et, notamment, d'établir un calendrier aussi précis que possible. En revanche, dans une situation de transition, le processus électoral doit généralement partir de zéro, et il est nécessaire de définir et de créer les conditions voulues pour l'organisation et la tenue du scrutin.

40. Pour pouvoir établir un calendrier approximatif crédible de l'organisation d'un scrutin de transition, il faut d'abord que trois conditions essentielles soient réunies : a) l'existence d'un cadre juridique; b) la mise en place d'un cadre institutionnel; et c) la disponibilité des ressources nécessaires. Or, il est difficile d'évaluer le temps qu'il faudra pour réunir ces trois conditions, car elles supposent notamment que le consensus politique nécessaire à la crédibilité du processus électoral ait été atteint. On trouvera ci-après des explications détaillées concernant ces conditions préalables, ainsi que les éléments dont il faut tenir compte pour être en mesure de tenir des élections dans les meilleurs délais.

B. Accords politiques et cadre électoral

41. Le cadre électoral définit les règles relatives à la consultation électorale, lesquelles sont déterminées par les accords politiques fondamentaux conclus par les différentes parties prenantes. Dans les démocraties établies, ces accords sont généralement inscrits dans les textes (constitution, lois et règlements) qui régissent le processus électoral. Dans le contexte d'un processus de transition, qui se caractérise par l'absence de cadre électoral légitime, de tels accords doivent être

conclus à nouveau. Les modalités convenues doivent ensuite être adoptées formellement, afin que tous les acteurs concernés soient liés par ce qui va constituer le cadre électoral. Si les différentes parties prenantes ne parviennent pas à conclure de tels accords, il est raisonnablement impossible d'évaluer le temps nécessaire à l'organisation des élections et de commencer à les préparer.

42. Il est courant, dans les périodes de transition, que les acteurs nationaux se réfèrent à des lois antérieures, qui peuvent ou non être applicables. L'important est de déterminer si les différentes parties s'accordent sur des modalités électorales issues de la concertation et du consensus et, dans le cas contraire, de trouver le moyen de parvenir à de tels accords. Il est essentiel que ces accords initiaux soient assez généraux et énoncent des principes assez clairs pour que l'autorité électorale ne soit pas paralysée. À cet égard, si le cadre électoral définit les principes de base du système, il doit aussi conférer à l'autorité électorale le pouvoir de définir les modalités pratiques d'application de ces principes. Le cadre électoral peut donc être formellement approuvé selon des modalités diverses, mais il est élaboré conformément aux règles et procédures définies par l'autorité électorale.

43. Tout cadre électoral minimum devrait comprendre les accords fondamentaux relatifs à la base de représentation et au mode de scrutin (système électoral), les critères servant à établir la qualité d'électeur et l'éligibilité des candidats, la loi électorale et la législation sur les partis politiques. Ces accords fondamentaux doivent permettre de répondre à quatre questions essentielles qui définissent le processus électoral : que s'agit-il d'élire? quel mode de scrutin retenir? qui peut participer à l'élection? et qui va organiser et gérer le processus?

Que s'agit-il d'élire?

44. Pour qu'un organe élu soit représentatif, il faut définir la base de représentation. Les entretiens qu'a eus la mission ont fait apparaître que toutes les parties s'accordent sur le fait que le système de représentation doit reposer sur des secteurs géographiques déterminés. Toutefois, un consensus ne s'est pas dégagé sur le niveau de représentation territoriale, autrement dit sur la définition de la plus petite unité, ou circonscription, électorale. Les acteurs iraquiens ont donné des réponses très diverses à ce sujet, allant d'une représentation à l'échelle nationale à une représentation au niveau des sous-gouvernorats.

45. L'objectif étant de tenir le scrutin à une date aussi rapprochée que possible, il faut savoir que plus l'unité de base est grande, plus le processus électoral est facile et rapide à organiser. À l'inverse, plus la circonscription électorale est petite, plus les modalités pratiques sont complexes et plus la préparation et le déroulement de l'opération prennent du temps. Dans le cas de l'Iraq, le fait que les divisions des gouvernorats ne correspondent pas exactement aux divisions administratives (la région kurde étant l'exemple le plus frappant) complique les choses et fait pencher la balance en faveur de circonscriptions électorales plus petites. Par ailleurs, si le choix des circonscriptions électorales ne correspond pas aux divisions administratives existantes, il faudra procéder à un redécoupage électoral, ce qui risque de prendre beaucoup de temps et d'amener de nouvelles complications politiques liées à l'absence d'estimations démographiques crédibles.

46. La question de la taille de l'assemblée, et du nombre de représentants à élire, est directement liée à la question de l'unité de représentation. À l'occasion de ses divers entretiens, la mission a pu constater qu'il y avait consensus sur le chiffre d'un

représentant pour 100 000 iraquiens. L'Iraq comptant environ 27 millions d'habitants, l'assemblée aurait donc quelque 270 membres. La question connexe est de savoir quelle corrélation établir entre le nombre de représentants et l'unité de représentation. Dans le cas de circonscriptions électorales de grande taille (comme les gouvernorats), chaque circonscription aurait à l'évidence plusieurs représentants. Si, en revanche, on retenait le principe de circonscriptions à un seul siège (plusieurs interlocuteurs ont souligné que c'était la formule traditionnellement appliquée en Iraq), il faudrait créer de nouvelles circonscriptions, et donc redessiner la carte électorale, comme indiqué ci-dessus.

47. En résumé, la définition de la circonscription électorale est l'une des questions les plus délicates sur laquelle les différentes parties doivent s'entendre. Sur le plan pratique, le plus simple serait d'utiliser les plus grandes circonscriptions administratives existantes. Toutefois, il est important de déterminer si une telle option est acceptable sur le plan politique et d'examiner dans quelle mesure elle répond aux attentes des différentes parties iraquiennes.

Quel mode de scrutin retenir?

48. Le mode de scrutin, c'est-à-dire la méthode par laquelle les voix exprimées se traduisent en sièges, est l'un des principaux aspects de toute élection. Faut-il retenir un système majoritaire ou un système proportionnel? Si l'on opte pour la représentation proportionnelle, quelle formule utiliser pour la répartition des sièges? Faut-il prévoir des sièges supplémentaires pour améliorer la représentation des minorités, ou des quotas pour garantir qu'elles soient représentées?

49. Les questions relatives au mode de scrutin sont intimement liées à la question de la base de représentation examinée plus haut. Dans le passé, l'Iraq a utilisé la formule peu courante du scrutin « de bloc », ou du système majoritaire plurinominal. Les discussions avec les différents groupes ont fait apparaître d'importantes divergences entre Iraquiens sur la question du mode de scrutin. Plusieurs ont recommandé que la pratique antérieure du scrutin majoritaire soit maintenue (bien qu'il soit difficile de savoir s'ils faisaient référence au scrutin plurinominal ou au scrutin majoritaire uninominal à un tour); d'autres ont manifesté leur préférence pour un système proportionnel qui favoriserait la réconciliation et la participation sans exclusive de tous les Iraquiens.

50. Dans le cas où la représentation proportionnelle serait retenue, des circonscriptions électorales de grande taille seraient préférables à des petites. Toutefois, les parties devraient alors se mettre d'accord sur la formule à utiliser, et régler des questions telles que le quotient électoral, l'établissement de quotas pour les groupes minoritaires et d'autres questions connexes. Il convient aussi de souligner qu'un système proportionnel renforcerait le rôle des partis politiques, tandis qu'un système majoritaire serait plus favorable aux candidats se présentant à titre personnel (pratique la plus courante traditionnellement en Iraq). Ces considérations nous amènent à la question de savoir qui peut voter.

Qui peut participer au processus électoral?

51. Dans tout scrutin de transition, une des principales questions à régler concerne la définition de critères servant à établir la qualité d'électeur, laquelle est sous-tendue par la notion de suffrage universel direct. Il est important que les électeurs acceptent les critères de base qui déterminent l'exercice du droit de vote. Selon les

normes internationales, la citoyenneté, l’âge et le lieu de résidence sont les critères généralement appliqués pour établir la qualité d’électeur. Malgré leur simplicité apparente, la mission a pu constater qu’il n’y avait pas consensus sur ces critères, à l’exception de l’âge, que la plupart des interlocuteurs étaient d’accord pour fixer à 18 ans.

52. En Iraq, les lois sur la nationalité ont toujours été relativement restrictives, en particulier pour les Iraquiens ayant acquis une autre nationalité. La situation actuelle du droit de la nationalité n’est pas très claire, le Conseil de gouvernement de l’Iraq (dont de nombreux membres ne seraient pas considérés comme Iraquiens en vertu de la législation en vigueur) ayant approuvé un nouveau code de la nationalité. Toutefois, l’Autorité provisoire de la Coalition, qui est liée par les accords de Genève en la matière, ne peut pas promulguer ce texte. Quoi qu’il en soit, si un accord électoral est conclu, il ne sera pas nécessaire de régler le problème sur le plan juridique, mais il faudra parvenir à un consensus politique sur la question de l’admissibilité à participer au vote.

53. Le critère du lieu de résidence est aussi apparu comme une question sensible lors des discussions techniques. La situation des Iraquiens ne vivant pas sur le territoire, qu’il s’agisse d’exilés ou de réfugiés, a provoqué un certain nombre de réactions. La plupart des interlocuteurs de la mission ont insisté sur le fait que les Iraquiens vivant à l’étranger devraient avoir le droit de vote, mais n’avaient toutefois guère réfléchi aux conséquences pratiques de cette possibilité. Où et comment les Iraquiens de l’étranger devraient-ils voter? Et, surtout, à quelle circonscription seraient-ils rattachés? D’une façon plus générale, qui aurait le droit de voter dans une circonscription donnée? Si l’ensemble du territoire iraquien formait une seule circonscription, il n’y aurait pas de problème. Ce n’est toutefois pas la position de la majorité qui, comme on l’a dit plus haut, souhaite une représentation territoriale à un niveau plus bas. Pour ce qui est des Iraquiens vivant à l’étranger, il faudrait décider dans quelle circonscription ils seraient autorisés à voter : leur lieu d’origine (ce qui poserait d’importants problèmes pratiques), ou une nouvelle circonscription créée spécialement pour assurer la représentation des Iraquiens exilés?

54. Il est apparu clairement au cours des discussions qu’aucun consensus n’existait sur les critères à appliquer pour établir la qualité d’électeur dans une circonscription donnée. Selon une opinion fréquemment exprimée, les électeurs devraient être autorisés à voter dans leur lieu de naissance plutôt que dans leur lieu de résidence. Cette solution soulève de sérieux problèmes, certains purement pratiques, mais aussi, dans certains cas, touchant à des questions politiques sensibles. Certains représentants sunnites ont demandé que le droit de vote soit accordé sur la base du recensement de la population de 1957, car les nombreux habitants des provinces qui sont venus s’installer à Bagdad après cette date ne devraient pas, selon eux, pouvoir élire les représentants de la capitale. La question la plus sensible semble concerner l’admissibilité à voter à Kirkouk et dans d’autres secteurs où l’ancien régime appliquait une politique d’arabisation forcée. Certains représentants kurdes espèrent que, avant la tenue des élections, les habitants de Kirkouk qui s’étaient exilés seront autorisés à rentrer afin de pouvoir voter dans leur région, et que les « nouveaux » résidents arabes, qui avaient été envoyés par l’ancien régime, ne seront pas autorisés à voter à Kirkouk. Il convient par ailleurs de noter que les habitants arabes et turkmènes de Kirkouk se plaignent d’être victimes de persécutions de la part des Kurdes.

55. Parallèlement aux critères qui servent à établir la qualité d'électeur, il existe aussi des critères d'exclusion, légale ou administrative, qui permettent de priver certains citoyens de leur droit de vote. Selon les normes internationales, il s'agit généralement de personnes dont l'incapacité mentale a été constatée, de personnes jugées coupables de certaines infractions graves ou, dans certains pays, de membres des forces de sécurité nationales. Il ressort des discussions tenues par la mission que l'incapacité mentale est généralement acceptée, mais que les vues divergent en ce qui concerne les auteurs d'infractions ou les membres des forces de l'ordre.

56. Un autre aspect important de la question concerne l'éligibilité des candidats. Avant même d'examiner les conditions à remplir par les candidats, il est important de se pencher sur la question de la participation des partis politiques et sur le rôle qu'ils jouent dans le processus de désignation des candidats. Certains des Iraquiens interrogés au cours de la mission pensaient que le système électoral iraquien avait toujours favorisé les candidats indépendants ne bénéficiant pas de l'appui d'un parti politique. Selon eux, le système retenu pour les prochaines élections devrait refléter ce principe, ce qui implique l'adoption d'un système majoritaire et un affaiblissement du rôle des partis politiques. Les tenants de la représentation proportionnelle n'étaient évidemment pas d'accord avec cette position et ont fait valoir que les partis politiques devaient être la clef de voûte du système. En tout état de cause, en l'absence de réglementation concernant les partis politiques, il est indispensable de régler la question de leur statut. En outre, ces décisions influeront sur la façon dont les individus, les partis politiques et/ou les organisations autres que les partis politiques pourront désigner des candidats. De même, elles pèseront sur la formation de coalitions ainsi que sur le comportement des candidats indépendants, et contribueront de façon déterminante à l'évolution de la classe politique iraquienne.

Qui gère le processus électoral?

57. La crédibilité d'un scrutin dépend dans une large mesure de la qualité de l'autorité électorale, de la confiance du public dans son impartialité et de l'efficacité avec laquelle elle administre le processus électoral. Le choix de l'instance qui sera habilitée à administrer et superviser le processus aura une incidence déterminante sur le succès des préparatifs et du déroulement des élections. Par autorité électorale, il faut entendre non seulement l'administration électorale (instance responsable de l'organisation et du déroulement du processus), mais aussi les institutions judiciaires qui auront à connaître des contentieux électoraux.

58. Les élections étaient précédemment organisées en Iraq par le Ministère de l'intérieur, avec contrôle judiciaire. Ce modèle est lui aussi considéré par de nombreux Iraquiens comme une référence historique, mais il n'en demeure pas moins nécessaire de s'assurer que toutes les parties prenantes souscrivent à cette formule et que celle-ci permettra effectivement d'administrer le processus avec la crédibilité, l'impartialité et l'efficacité voulues. Lorsqu'il s'agit d'organiser un scrutin de transition, la confiance que doit inspirer le processus est dans bien des cas au premier rang des préoccupations, ce qui milite en faveur du choix d'une autorité électorale totalement indépendante. Dans le cas de l'Iraq, il importe que le choix entre les différents modèles possibles d'autorité électorale se porte sur un organisme qui inspire confiance à tous les intéressés et jouisse de la crédibilité voulue.

C. Moyens institutionnels

59. Pour que des élections, quelles qu'elles soient, puissent avoir lieu à brève échéance en Iraq, il importe de mettre sur pied au plus tôt une autorité électorale indépendante. Il n'est peut-être pas indispensable qu'une administration électorale entièrement constituée soit opérationnelle avant le démarrage du processus électoral, mais il est en revanche essentiel que les éléments principaux de l'autorité électorale soient alors en état de fonctionner, afin que puissent être menés à bien les préparatifs préliminaires indispensables ainsi que l'élaboration de modalités et règles opérationnelles conformes au cadre électoral, et que puisse démarrer l'exécution du plan d'opérations.

60. La mise en place d'une administration électorale capable de remplir son rôle est tout aussi importante que la création d'une autorité électorale. Cet élément, pourtant essentiel, de l'organisation d'un scrutin de transition, est souvent négligé. Le succès d'un processus électoral exige que l'autorité électorale soit neutre et impartiale; toutefois, il importe tout autant qu'elle soit aussi efficace. L'organisation d'un scrutin soulève de multiples difficultés logistiques et administratives; on peut même aller jusqu'à affirmer que les élections sont la plus redoutable gageure logistique qu'un pays puisse connaître en temps de paix. La mise en place d'une administration électorale capable de mener à bien le processus implique un effort massif de recrutement et de formation, aussi bien à l'échelon central que dans les collectivités territoriales. Ces activités doivent être entreprises bien avant le début de l'exécution du plan d'opérations. Il convient de noter qu'il ne suffit pas que l'administration électorale soit dotée d'un personnel compétent; il faut de surcroît que ce personnel soit convenablement initié aux procédures et modalités nouvelles prévues pour les élections. Il importe en outre d'évaluer correctement le temps nécessaire à l'insertion de ce personnel dans les structures administratives et d'en tenir compte.

61. Avant le démarrage du processus électoral, il faudra aussi que des décisions soient prises sur la création des instances qui seront appelées à connaître des contentieux électoraux. Le pouvoir de régler ces contentieux pourrait être confié soit aux institutions judiciaires, soit à l'autorité électorale, soit encore à un tribunal parajudiciaire. La définition des voies de recours, en particulier lorsqu'il s'agit d'élections nationales, doit répondre à un certain nombre d'impératifs : a) les voies de recours doivent être accessibles selon des modalités équitables à l'échelle du pays tout entier; b) les décisions prises sur les contentieux doivent procéder de règles uniformément appliquées dans tout le pays; c) l'organe responsable doit inspirer confiance et être perçu comme étant à l'abri des ingérences politiques. En Iraq, les institutions judiciaires étaient précédemment responsables de la supervision des élections. Au moment de décider si cette tradition doit être maintenue, il faudra prendre en considération l'état de l'appareil judiciaire pendant la période de transition et l'émergence éventuelle de nouvelles institutions chargées d'organiser et administrer les élections, et déterminer si cette solution est jugée acceptable par les diverses formations politiques iraquiennes.

62. Pour qu'un plan d'opérations électorales puisse être mis en oeuvre rapidement, il est indispensable de déterminer si les moyens jugés nécessaires pourront être mobilisés facilement. Plusieurs éléments du processus électoral peuvent certes être menés de front, mais le processus n'en comporte pas moins un certain nombre d'étapes obligées. Pour que ces étapes puissent être franchies sans difficulté, il

importe d'entreprendre suffisamment tôt les activités de passation des marchés, de recrutement, de formation et de développement de l'infrastructure pour que les opérations puissent se dérouler sans trop de difficulté. Cet aspect revêt une importance toute particulière en période de transition politique, car des difficultés d'ordre logistique risquent alors d'être attribuées à tort à des manoeuvres politiques, ce qui entame la crédibilité de l'autorité électorale. Par ailleurs, un premier scrutin de transition exige souvent un gros investissement, surtout si des dépenses importantes doivent être consacrées au développement de l'infrastructure et à la sécurité et s'il est nécessaire d'établir un nouveau registre électoral. Le coût des élections ultérieures est nettement moindre.

D. Calendrier électoral

Astreintes opérationnelles

63. Le calendrier électoral dépendra bien entendu des modalités du scrutin : un scrutin organisé à l'échelle nationale (une seule circonscription) selon un système de représentation proportionnelle fondé sur des listes de candidats dressées par les partis politiques peut être organisé plus facilement (et plus rapidement) qu'un scrutin organisé dans de multiples circonscriptions selon un système majoritaire uninominal à un tour. La question du registre électoral est très délicate, et la durée du processus électoral dépendra en partie de la décision qui sera prise en vue d'établir des listes électorales crédibles.

64. Il y a plusieurs solutions possibles pour l'établissement de listes électorales crédibles. Traditionnellement, les listes électorales étaient établies en Iraq sur la base des résultats d'un recensement de la population. Cette solution n'est pas envisageable actuellement, étant donné qu'un recensement général, y compris les préparatifs, peut prendre jusqu'à cinq ans. Qui plus est, le découpage des circonscriptions électorales qui résultait de l'application de cette formule présente de sérieux problèmes. Deux autres formules sont possibles : ou bien (solution la plus crédible) lancer une opération d'inscription sur les listes électorales, ou bien tirer des listes électorales de bases de données existantes (par exemple celle servant à la distribution des « cartes de rationnement »). Toutefois, il faut noter que l'une et l'autre formules, en particulier la seconde, exigeront que soit prévu un délai de validation, c'est-à-dire une période durant laquelle les données initiales seront tenues à la disposition du public pour correction des erreurs éventuelles.

65. Comme indiqué plus haut, l'établissement d'un registre électoral n'est que l'une des opérations que comportent les préparatifs d'un processus électoral crédible. Parmi les autres étapes des préparatifs figurent notamment la définition de l'ensemble des procédures électorales et la rédaction des manuels où elles seront consignées, l'enregistrement des partis politiques et/ou l'inscription des candidats, l'élaboration de règles régissant le financement des partis politiques et le déroulement de la campagne électorale, l'accréditation des observateurs électoraux, la préparation et la production du matériel électoral (pour les différentes opérations électorales), l'établissement d'une carte de sections électorales et le choix du lieu d'implantation des bureaux de vote, la répartition des électeurs entre les sections électorales, et la planification logistique du scrutin et du comptage des voix. En outre, s'il est décidé de permettre aux Iraquiens expatriés de s'inscrire sur les listes

électorales et de voter, il faudra prévoir et mettre en oeuvre à cette fin un plan d'opérations complet.

66. Les impératifs techniques détermineront dans une large mesure la durée des préparatifs des élections et du processus électoral proprement dit. Si la question est abordée exclusivement sous l'angle administratif et logistique, il est possible d'établir un calendrier électoral théorique. Cependant, le temps à prévoir pour les préparatifs n'est pas seulement fonction de ces impératifs administratifs et logistiques et dépendra aussi des exigences politiques auxquelles il doit être satisfait pour que le processus ait un sens (par exemple, laisser le temps aux mouvements politiques de se développer et aux courants politiques de se discipliner).

Sécurité et facteurs sociaux

67. Des élections ne sauraient être considérées seulement sous l'angle technique, et plusieurs conditions sociopolitiques doivent être réunies pour qu'un processus électoral soit crédible et produise des résultats acceptables. Le calendrier électoral dépendra donc pour une bonne part du contexte socioculturel. La précarité de la situation sécuritaire fait actuellement gravement obstacle à l'instauration en Iraq d'un climat favorable à l'organisation d'élections crédibles. Il importe que les conditions redeviennent suffisamment sûres pour que les préparatifs indispensables puissent être menés à bien, que les électeurs, les candidats, les partis politiques et le personnel électoral ne soient pas menacés, et que l'intégrité du matériel électoral soit assurée.

68. L'insécurité risque d'entraîner de graves perturbations qui compromettraient l'administration du processus électoral, obligeraient à modifier le calendrier électoral et jetteraient le discrédit sur le processus tout entier. Toutefois, s'il importe que les conditions soient suffisamment sûres, il importe tout autant qu'elles garantissent le respect des droits politiques des candidats, des partis et des électeurs, la liberté de la campagne électorale et la liberté de choix. Les situations transitoires n'offrent certes pas toujours un cadre idéal pour l'organisation d'élections crédibles, mais il y a un minimum de conditions qui doivent être remplies pour que le scrutin soit mené à bon terme et produise des résultats acceptés par tous les partis. La sécurité est donc l'une des conditions principales de la légitimité du processus. La situation actuelle en Iraq, qui suscite peur et anxiété dans une large fraction de la population, est un obstacle majeur au succès d'un processus électoral. Il est à craindre aussi que les milices (surtout lorsqu'elles ont des liens avec des mouvements politiques) se livrent à des actes de coercition ou d'intimidation qui compromettront la crédibilité politique du processus.

Calendrier minimal

69. On peut avancer que, pour préparer dans un pays présentant des conditions et caractéristiques voisines de celles de l'Iraq, un scrutin de transition crédible, y compris procéder à une opération d'inscription sur les listes électorales, il faut au minimum huit mois à partir du moment où les trois conditions exposées plus haut sont réunies. Autrement dit, il faut qu'au préalable les accords politiques se soient concrétisés sous la forme d'un cadre électoral. Pour qu'une telle échéance soit tenue, il faut de plus qu'une administration électorale opérationnelle soit en place et que les ressources requises soient disponibles. En outre, cette échéance suppose bien entendu que, durant la phase préalable, la situation sécuritaire se soit suffisamment

améliorée pour que l'intégrité des opérations électorales et la crédibilité politique du processus puissent être garanties.

E. Conclusion

70. Le calendrier qui sera retenu pour la mise en oeuvre en Iraq d'un processus électoral crédible dépendra principalement de facteurs politiques et techniques ainsi que de l'évolution de la situation en matière de sécurité. Compte tenu des circonstances actuelles et dans l'hypothèse que les conditions iront s'améliorant, on peut avancer que des élections pourraient être prévues en Iraq huit mois après la date à laquelle on aura constaté que les accords de base ont été conclus, qu'une autorité électorale opérationnelle est en place et que les ressources requises sont disponibles. Autrement dit, si l'on se fixe pour objectif d'organiser des élections en janvier 2005, il faudra que ces conditions soient réunies d'ici à la fin de mai 2004. Tels sont, de l'avis de la mission, les paramètres d'un processus électoral crédible propre à exercer un effet unificateur en Iraq.